Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 227/2027 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	27/2024
Persona reclamante	XXXXX
Entidad reclamada	Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda
Artículos	2 a) LTPA: 12 LTAIBG
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 9 de enero de 2024 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y el artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 13 de diciembre de 2023, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> *" Asunto*
>
> *Archivos formato GIS de calles, edificaciones y arbolado L3 Metro de Sevilla*
>
> *(...)*
>
> *Archivos en formato SHAPE (.shp) o similar que permita su inclusión en programas GIS, como ArcGIS o QGIS, de información geográfica) que muestre las calles, edificaciones y arbolado.*
>
> *Concretamente, se necesita en formato digital los siguientes archivos:*
>
> *L3N-RT1_6-F1 AN2-1-V01.00*
>
> *L3N-TR2-F1 AN2-1-V01.00*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

L3N-TR3-AN02 Cartografia y Topog_V02.00"

2. La entidad reclamada contestó la petición el 27 de diciembre de 2023 con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

> *"DENEGAR el acceso a la información solicitada, dado que no contamos con la información en ese formato".*

Tercero. Sobre la reclamación presentada

En la reclamación presentada se indica, en lo que ahora interesa:

> *"Considero que esa información está en disposición de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, ya que los proyectos de ingeniería adjuntan ese tipo de archivos digitales.*
>
> *Si no se disponen en formato GIS (shape o equivalentes), los formatos dxf o dwg también son válidos, son formatos digitales que permitan trabajar con ellos en programas de diseño, cálculo o de información geográfica"*

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 23 de enero de 2024 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 24 de enero de 2024 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 19 de febrero de 2024 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información. Se incluye un informe con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

> *"En el apartado 3 del modelo de solicitud –información solicitada– se concretaba la petición con el siguiente tenor "Archivos formato GIS de calles, edificaciones y arbolado L3 Metro de Sevilla". Analizada la solicitud, se dictó resolución por la Dirección General de Infraestructuras del Transporte de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, de 26 de diciembre de 2023, por la que se denegaba el acceso, ya que no se disponía de la información solicitada en el formato electrónico especificado por el solicitante y así le fue notificado.*
>
> *El interesado presenta reclamación ante el Consejo de Transparencia el día 9 de enero de2024.*
>
> *Por medio de la comunicación electrónica remitida a la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, con fecha de firma 23 de enero de 2024, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (CTPD en adelante) se ponía en conocimiento de la Dirección General de Infraestructuras del Transporte la reclamación presentada por el interesado contra la resolución que denegaba el acceso a la información solicitada entendiendo, a juicio del reclamante, que contrariamente a lo resuelto, los archivos informáticos contenedores de la información están en disposición de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, solicitando el Consejo la remisión, en el plazo de diez días, de una copia del expediente derivado de la solicitud, informe al respecto, así como cuantos antecedentes, información o alegaciones se considere oportuno para la resolución de la reclamación.*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

En la reclamación efectuada se observa que novedosamente, incluye una propuesta alternativa relativa al formato de los archivos electrónicos, que es expresada en los siguientes términos:

"Si no se dispone en formato GIS (shape o equivalentes), los formatos dxf o dwg también son válidos, son formatos digitales que permiten trabajar con ellos en programas de diseño, cálculo o de información geográfica".

A la vista de de los distintos formatos que interesa en la reclamación presentada ante el CTPD, opción que originalmente no se habilitó, resulta que este órgano administrativo dispone de la información solicitada en el formato de archivo electrónico ".DWG".

No obstante, el referido Proyecto Constructivo de la Linea 3 del Metro de Sevilla -Tramo Norte consta de varios Subtramos (PC01_TALLERES Y COCHERAS; PC02_RAMAL TÉCNICO NORTE; PC03_TRAMO NORTE. Subtramo I: Ramal Técnico Sur – Los Mares; PC04_TRAMO NORTE Subtramo II: Los Mares – San Lázaro: PC05_TRAMO NORTE Subtramo III: San Lázaro – Macarena; PC06_TRAMO NORTE Subtramo IV; PC07_TRAMO NORTE Subtramo V: Mª Auxiliadora – Menéndez Pelayo y PC08_TRAMO NORTE Subtramo VI: Menéndez Pelayo – Borbolla), correspondiéndose cada subtramo con un "subproyecto" individualizado que requiere su supervisión y aprobación de manera individual, aún así están todos integrados en un único archivo. A pesar de ello, no todos los tramos se encuentran en la misma situación administrativa en relación con su supervisión y aprobación.

La realidad expuesta afecta, inexorablemente, a la solicitud de información que nos ocupa ya que un lacónico "L3 Metro de Sevilla" debe ser interpretado y concretado por el órgano administrativo en aras a su cumplimiento, conjugando la complejidad del proyecto constructivo –dividido en tramos–, con el deber de facilitar la información solicitada, quedando ésta subordinada a la información disponible –calles, edificaciones y arbolado– en función de la etapa de tramitación en la que se encuentre cada tramo dentro del proceso de ejecución global.

Habida cuenta de lo expuesto, el acceso de información queda condicionado, e imperiosamente limitado, a los tramos que ya han sido supervisados y aprobados por la Dirección General de Infraestructuras del Transporte que son los subtramos 1, 2 y 3.

El artículo 13 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno –LTAIBG– regula la materia objeto de este derecho al decir: "Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones" . La delimitación jurisprudencial – Sentencia TS 2272/2022, de 2 de junio de 2022– del objeto del derecho de acceso se extiende de forma amplia a los contenidos en cualquier formato o soporte, cuando concurran los presupuestos de que dichos documentos o contenidos, siempre que se encuentren en poder de las Administraciones y demás sujetos obligados por la LTAIBG.

Enlazando con lo expuesto anteriormente, se ciñe la obligación de colaboración sobre aquellos contenidos que disponga el órgano administrativo, siendo así que éstos son los únicos que podrían ser suministrados, pues "no se trata de obligar al cumplimiento de deberes omitidos, sino de facilitar información sobre unos datos que ya consten documentalmente" como defiende la sentencia citada.

Dicho lo anterior y a modo de conclusión sólo los tramos aprobados, 1, 2 y 3, constituyen información pública, el resto de los tramos en realidad se encuentran en elaboración.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Llegados a este punto se precisa señalar la dificultad técnica de la la depuración para la entrega limitada a los subtramos aprobados, así como la eliminación de cualquier referencia a tramos no supervisados que puedan contener. A pesar de que nuestros tribunales consideran que si lo solicitado no se corresponde con datos preexistentes en el órgano administrativo, sino que exigen una confección ad hoc, como es el caso, que excede el deber de información y por ello no obliga a una confección expresa – SJ de Castilla y León núm. 578/2008, de 16 de abril de 2008– la Dirección General de Infraestructuras del Transporte se compromete a realizar sus mejores esfuerzos para obtener la totalidad de la información solicitada si bien la fecha actual de desarrollo no permite definir un lapsus temporal, de razonable previsibilidad, que asegure las condiciones para la referida entrega".

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1. a) LTPA, al ser la entidad reclamada un órgano de la Administración de la Junta de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de veinte días hábiles desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

2. En el presente supuesto la solicitud fue respondida el 27 de diciembre de 2023, y la reclamación fue presentada el 9 de enero de 2024, por lo que la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...*" (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. El objeto de la solicitud de información fue el siguiente:

> *"Archivos en formato SHAPE (.shp) o similar que permita su inclusión en programas GIS, como ArcGIS o QGIS, de información* geográfica) que muestre las calles, edificaciones y arbolado.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Concretamente, se necesita en formato digital los siguientes archivos:

L3N-RT1_6-F1 AN2-1-V01.00

L3N-TR2-F1 AN2-1-V01.00

L3N-TR3-AN02 Cartografia y Topog_V02.00”

La entidad reclamada denegó el acceso ya que no disponía de la información solicitada. La persona reclamante expresa su disconformidad con la respuesta.

Este Consejo debe desestimar la reclamación, ya que la entidad informó de la inexistencia de la documentación tal y como se había solicitado.

Conforme a lo establecido en el artículo 2.a) LTPA, ya reproducido, el concepto legal de “información pública” delimitado por la normativa de transparencia, así como la regla general de acceso que vertebra la misma, presupone y exige la existencia real y efectiva de un contenido o documento que obre en poder del sujeto obligado con ocasión del ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

Por ello, procede desestimar la reclamación que pretenda acceder a documentos inexistentes, “*y ello con independencia de la valoración particular que dicha inexistencia pueda merecer a la persona reclamante*” (así, entre otras muchas, la Resolución 142/2018, FJ 2º). En consecuencia, a este Consejo no le corresponde revisar si una determinada información debería o no existir, ni enjuiciar la corrección jurídica de la eventual carencia de la misma. Como se precisaría en el FJ 4º de la Resolución 149/2017: “*[…] las presuntas irregularidades o deficiencias que –a juicio de los reclamantes- presente la información proporcionada por la Administración deberán, en su caso, alegarse y hacerse valer en la correspondiente vía administrativa y/o jurisdiccional que resulte competente en función de la naturaleza y alcance de las anomalías denunciadas. De lo contrario, este Consejo pasaría a operar como una suerte de órgano de revisión universal frente a cualquier irregularidad o defecto en la información que pudiera esgrimir la persona a la que se ha dado acceso a la misma, lo que manifiestamente escapa a la finalidad del marco normativo regulador de la transparencia*.”

2. No fue sino en fase de reclamación en la que la persona reclamante indica que “*Si no se disponen en formato GIS (shape o equivalentes), los formatos dxf o dwg también son válidos, son formatos digitales que permitan trabajar con ellos en programas de diseño, cálculo o de información geográfica”.*

Pues bien, a juicio de este Consejo, no cabe estimar esta pretensión e imponer al órgano reclamado que ofrezca respuesta a esta específica petición de información adicional, que no fue planteada sino en la propia reclamación. A este respecto, no podemos soslayar nuestra consolidada línea doctrinal, según la cual la entidad reclamada “*sólo queda vinculado a los términos del petitum tal y como quedan fijados en el escrito de solicitud de la información sin que pueda admitirse un cambio en dicho petitum a lo largo del procedimiento* (…)” (así, por ejemplo, Resoluciones 138/2018, de 24 de abril, FJ 4º y 110/2016, de 30 de noviembre, FJ 2º). En consecuencia, según venimos sosteniendo, debe desestimarse toda pretensión de ampliar la petición inicial en los correspondientes escritos de reclamación.

Debemos, por tanto, desestimar este extremo de la reclamación.

Esta resolución desestimatoria no impide -claro está- que la persona reclamante pueda volver a dirigir a la Administración las concretas peticiones que formuló en vía de reclamación, sin que aquélla pueda invocar el carácter reiterativo de la solicitud a los efectos previstos en el artículo 18.1 e) LTAIBG. Especialmente si tenemos en cuenta que en el informe de la entidad transcrito en el Antecedente de

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Hecho Cuarto incluye la información de la que efectivamente dispone, por lo que podrá precisar el objeto de su petición.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Único. Desestimar la reclamación.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

La resolución original consta firmada electrónicamente

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo